

Gratiskvoter til industrien - ikke så enkelt

Bjart J. Holtsmark



CICERO Policy Note 1999:6

Gratiskvoter til industrien – ikke så enkelt

Bjart J. Holtsmark

20. oktober 1999

CICERO Senter for klimaforskning

Postboks 1129 Blindern, 0317 Oslo

Telefon: 22 85 87 50

Faks: 22 85 87 51

E-post: admin@cicero.uio.no

Web: www.cicero.uio.no

Sammendrag

Stortinget ønsker et norsk marked for omsettelige utslippskvoter for klimagasser og et offentlig utvalg (Kvoteutvalget) utreder mulighetene for å etablere et marked. Et vanskelig tema er gratiskvoter som virkemiddel for å sikre opprettholdelse av industribedrifter. Det er kanskje vanskeligere enn man umiddelbart skulle tro å lage regelverk som ikke strider med EØS-avtalen og som ikke inviterer til uheldig adferd samfunnsøkonomisk sett. Denne publikasjonen drøfter noen av de problemstillingene som Kvoteutvalget arbeider med.

Innhold

1	INNLEDNING.....	6
2	INTERNASJONAL OG NASJONAL KVOTEHANDEL.....	7
3	HVORFOR IKKE AVGIFT?	9
4	GRATISKVOTER OG NEDLEGGELSE.....	11
5	GRATISKVOTER OG EØS-AVTALEN	14
6	VIL GRATISTILDELING BLI SETT PÅ SOM RETTFERDIG NOK?.....	16
7	OPPSUMMERING.....	17
8	REFERANSER.....	19

1 Innledning

I løpet av året skal kvoteutvalget, under ledelse av rådgiver i Statistisk sentralbyrå Eva Birkeland, legge frem sin innstilling. Utvalgets oppgave er å legge frem et forslag til utforming av et norsk marked for omsettelige kvoter med klimagasser. Etablering av et slikt marked vil kunne bli norske myndigheters måte å innfri Norges forpliktelse i Kyotoprotokollen på.¹ Utvalgets innstilling vil sannsynligvis vekke debatt fordi den vil gå inn i den vanskelige diskusjonen om hvordan man skal behandle den kraftkrevende og utslippsintensive industrien i klimapolitikken, en industri som utgjør hjørnesteinen i mange viktige lokalsamfunn, jfr. Godal (1998).

Markedet for SO₂-kvoter i USA har vært en viktig inspirasjonskilde for forslaget om et norsk kvotemarked for klimagasser. SO₂-markedet i USA inkluderer imidlertid kun kraftprodusenter, altså en næring som i USA i praksis i begrenset grad er konkurranseutsatt. I dette markedet spiller, kanskje paradoksalt nok, likevel gratiskvoter en nøkkelrolle: Allerede ved etableringen av SO₂-markedet ble det vederlagsfritt utdelt omsettelige utslippstillatelser med en levetid på 35 år uten noen klausuler om inndragning ved nedleggelser. Som vi skal komme tilbake til, har ikke denne typen tildelingsformer noen betydning for nedleggelsesmønstre og er derfor trolig begrunnet utifra fordelingsaspekter. I Norge er trolig gratiskvoter i første rekke brakt på banen som et middel til å sikre opprettholdelse av noen av våre konkurranseutsatte bedrifter. Fordelingshensyn ligger neppe til grunn for Stortingets ønske om gratiskvoter. I kvoteutvalgets mandat sies derfor at det skal legges begrensninger på rett vil videresalg av gratiskvoter ved nedleggelse. Det er vel og bra at Stortinget tenkte på dette, men man har sparket en svært vanskelig ball over til kvoteutvalget. Når er en bedrift å betrakte som nedlagt? Dette er et av spørsmålene som diskuteres i dette notatet.

Notatet går dessuten nærmere inn på sammenhengene mellom gratiskvoter og nedleggelse, og sier litt om gratiskvoter kan komme til å være i strid med EØS-avtalen. NHOs innspill til kvoteutvalget, jfr. NHO (1999), med et forslag til utforming av et norsk kvotemarked for klimagasser, kommenteres også kort.

¹ Mer informasjon om Kyotoprotokollen finner du i Holtsmark (1999a) og på CICEROs hjemmeside www.cicero.uio.no hvor også selve protokollen ligger sammen med norske kommentarer.

2 Internasjonal og nasjonal kvotehandel

Kyotoprotokollen fastsetter begrensninger for industrilandenenes utslipp av klimagasser for perioden 2008-2012. Nå er det riktignok helt usikkert om USA vil ratifisere protokollen, og om den noen gang trer i kraft. Men om den trer i kraft, tildeler den for eksempel Norge en utslippskvote som er 1 prosent større enn våre utslipp i 1990. Industrilandenenes forpliktelser varierer, men de nasjonale kvotene ligger i gjennomsnitt på 95 prosent av landenes 1990-utslipp.²

Protokollen åpner for at det skal etableres et *internasjonalt* system for handel med utslippskvotene. Norske myndigheter skal for eksempel kunne kjøpe deler av Russlands kvote fra russiske myndigheter. Protokollen åpner altså for kvotehandel mellom land, men legger ingen føringer på hvorvidt det enkelte land i tillegg skal etablere nasjonale markeder for klimagasskvoter innenfor de nasjonale grenser. Mange land kan i stedet komme til å bruke avgifter som det sentrale virkemiddelet i sin politikk for å innfri Kyoto-forpliktelsene.

Kyotoprotokollen har uansett aktualisert spørsmålet om å etablere nasjonale markeder for utslippskvoter innenfor de enkelte industrilandene. Norge kunne for eksempel innfri sin forpliktelse ved å innføre kvoteplikt for alle norske utslippskilder, men samtidig gjøre kvotene omsettelige. Kvoteplikt vil si at alle aktører må ha en utslippstillatelse (en kvote) for å kunne forårsake klimagassutslipp. Det vil være statens oppgave å utstede utslippstillatelser. Dersom staten ikke utsteder flere utslippstillatelser enn hva utslippsbegrensningen i Kyotoprotokollen tilsier, vil Norge innfri protokollen. Et av de spørsmålene utvalget skal ta stilling til er om det er mest hensiktsmessig at kvoteplikten legges på distribusjonsleddet for oljeprodukter og ikke på den enkelte bedrift og husholdning.

For å innfri Kyotoprotokollen til lavest mulig kostnader (kostnadseffektivitet), er det essensielt at utslippstillatelser er fritt omsettelige. Da vil man i prinsippet oppnå at de utslippsbegrensende tiltak skjer på måter og steder der det er billigst. I den forbindelse er muligheten for å kople forskjellige lands markeder sammen også viktig. Med fri bevegelse av utslippstillatelser også over landegrensene ville man oppnå kostnadseffektiv allokering av utslippsreducerende tiltak ikke bare innenfor det enkelte land, men også mellom land. I et slikt system av integrerte markeder ville det være naturlig at de nasjonale myndigheter legger kvoten, som landet har blitt tildelt gjennom Kyotoprotokollen, ut for salg internasjonalt. Samtidig må det selvsagt være etablert et felles regelverk for land med kvotemarkeder integrert i hverandre. Regelverket må blant annet ta for seg sertifiserings- og rapporteringsrutiner for de omsettelige kvotene.

Den nasjonale kvoten er en formue med en potensiell inntekt på i størrelsesorden 5-10 milliarder kroner pr. år for Norges vedkommende. Denne formuen må staten forvalte på

² Det er kanskje en litt for utbredt tendens til å ta det for gitt at Kyotoprotokollen kommer til å tre i kraft og dermed bli internasjonal lov. I virkeligheten er dette nå kanskje mer usikkert enn noen gang. For at protokollen skal tre i kraft må den ratifiseres av 55 stater, hvorav det må være industriland som til sammen sto for 55% av industrilandenenes utslipp av CO₂ i 1990. Det betyr at USA og Russland, med respektive 36 og 17 prosent av 1990-utslippene sammen kan blokkere at avtalen trer i kraft. Russland vil riktignok kunne ha en betydelig nettogevinst av at protokollen trer i kraft med sine betydelige mengder "hot air". Men denne gevinsten forutsetter at USA får gjennom sine krav om gode regler for kvotehandel. USA og Russland har altså til en viss grad sammenfallende interesser og kan derfor tenkes å spille på lag (i den grad Russlands politiske ledelse fortiden overhode er i stand til å delta i noe lagspill av denne art).

vegne av skattebetalerne. Ingen har i utgangspunktet noen spesiell rett til å få tildelt deler av denne gratis.

3 Hvorfor ikke avgift?

Man kan reise spørsmål om poenget med å etablere et nasjonalt marked for kvoter. Hvorfor ikke bare legge på en gjennomgående avgift? På nasjonalt nivå har man en offentlig sektor med en budsjettskranke som gjør klimagassavgifter til et godt alternativ.³ Klimagassavgifter kan akkurat som kvotehandel, i prinsippet gi opphav til den kostnadseffektive allokeringen av utslippsreducerende tiltak. Klimagassavgifter gir dessuten trolig mindre transaksjonskostnader slik at det alt i alt kan være mer kostnadseffektivt enn kvotehandel.

Man kan få inntrykk av at det i enkelte kretser likevel har etablert seg en forestilling om at kvotehandel har en rekke fordeler fremfor avgifter og at disse forestillingene har fått god grobunn i Stortinget. Flertallet i finanskomiteen (Arbeiderpartiet og Høyre) brukte en serie ikke-holdbare argumenter for å gå inn for et marked for omsettelige kvoter i stedet for avgifter, jfr. Innst. S. nr. 247 (1997-98), side 9. Det heter for eksempel at et "kvotestem gir større fleksibilitet mht. å iverksette kompenserende tiltak for å hindre lekkasje." Det er vanskelig å se noen grunner til at dette skulle stemme. Avgiftssystemer gir like store muligheter til å gi kompensasjon for å hindre lekkasje som kvotesystemer. Her hadde det i forkant av Stortingets behandling, spredd seg en misforståelse i Stortinget om at gratiskvoter tildelt betingelsesløst ville redusere lekkasje (nedleggelser). Som vi skal komme tilbake til, stemmer ikke dette. Gratiskvoter må tildeles betinget av opprettholdelse av produksjon om de skal hindre nedleggelser.⁴ Da er ikke lenger systemet kostnadseffektivt. På tilsvarende vis kan man hindre nedleggelser i et avgiftsregime, dersom det suppleres med ikke-kostnadseffektive virkemidler, for eksempel differensierte satser.

Videre heter det i instillingen at "prisfastsettingen på kvoter kan sikre fordelingshensyn, samtidig som virksomhetene på marginen stilles overfor samme kostnad, og dermed har samme motiv for å redusere utslipp". Her er tanken at tildeling av gratiskvoter skal sikre fordelingshensyn samtidig som fritt omsettelige kvoter vil sikre en kostnadseffektiv allokering av utslippsreduksjoner. Men avgiftssystemer gir like store muligheter for å sikre fordelingshensyn. I stedet for å dele ut gratiskvoter kan man i et avgiftssystem overføre noen andre verdipapirer. Det er i prinsippet det samme om man overfører gratiskvoter, aksjer eller hva det måtte være, for eksempel penger, så lenge tildelingen skjer betingelsesløst.

Det finnes likevel andre argumenter, som komiteflertallet ikke trekker frem, for at et nasjonalt kvotesystem kan være en bedre respons på Kyotoprotokollen enn avgifter: Dersom det blir etablert et velfungerende internasjonalt marked bestående av integrerte nasjonale markeder vil det bli én kvotepris som er felles for de integrerte markedene. Denne prisen vil reflektere de enkelte lands skyggepris på klimagassutslipp.⁵ For at et nasjonalt avgiftssystem skal være kostnadseffektivt i en slik situasjon, må den nasjonale klimagassavgiften følge endringene i kvoteprisen. Å la en avgift variere i takt med en markedsbestemt pris er kanskje ikke hensiktsmessig. Etablerer man derimot et nasjonalt marked i en slik situasjon og lar det være

³ På internasjonal basis har man ikke en slik "offentlig sektor" med en tilsvarende mulighet til og behov for å pålegge avgifter.

⁴ I CICEROs utredning for kvoteutvalget, Holtsmark og Torvanger (1999) bruker vi begrepene "konkurransenøytrale" og "konkurransesvridende" gratiskvoter. Tilsvarende begreper i Frisch-senterets utredning, Golombek, Hoel, Kverndokk og Wolfgang (1999), er "betinget" og "ubetinget" tildeling. I denne artikkelen bruker jeg begge begreper.

⁵ Forurensende utslipp har en kostnad for samfunnet. Denne kostnaden kalles gjerne utslippenes "skyggepris". Med et internasjonalt marked for kvoter vil de nasjonale kostnadene av klimagassutslipp være lik kvoteprisen internasjonalt. Altså er kvoteprisen lik klimagassutslippenes skyggepris.

fri bevegelse av kvoter over landegrensen, får man uten statlig styring en kostnadseffektiv dosering av utslipp i landet. Jfr. forøvrig Holtsmark (1999b) for en nærmere diskusjon.

4 Gratiskvoter og nedleggelse

I kvoteutvalgets mandat, som bygger på Stortingets flertallsavgjørelse, legges det opp til at utslippstillatelser skal deles ut gratis til blant andre prosessindustrien. Antall gratiskvoter skal tilsvare 70 prosent av industriens utslipp i 1990. Bakgrunnen for denne politikken er trolig en frykt for at norske hjørnestensbedrifter kan bli nedlagt som følge av klimapolitikken.

Gratiskvotene skulle lette byrden for disse bedriftene. Problemet er imidlertid at dersom gratiskvotene tildeles betingelsesløst basert på bedriftenes historiske utslipp, vil de ikke redusere antall nedleggelser. Riktignok vil gratiskvotene gi bedriftene et større overskudd, og kan også snu et underskudd til et overskudd. Men fordi kvotene kan selges ved nedleggelser, vil eiernes avkastningskrav til bedriftene endres tilsvarende og dermed ikke uten videre hindre nedleggelser.

Det er viktig å påpeke at gratiskvotene skal være fritt omsettelige verdipapirer. Å dele ut gratiskvoter til utsatte industribedrifter, uten å legge betingelser på utdelingen, har samme virkning som om man delte ut noen helt andre typer omsettelige verdipapirer, for eksempel aksjer. Det er ingen spesiell grunn til å tro at industrieierne av den grunn vil bruke disse verdipapirene til å dekke underskudd i sine industriforetak for å sikre videre drift.

For å illustrere dette nærmere tar vi som eksempel at det deles ut gratiskvoter tilsvarende 70 prosent av industribedriftenes utslipp i 1990. Vi legger til grunn at det er betinget tildeling, det vil si at kvotene tildeles gratis kun ved opprettholdelse av produksjon. La oss anta at vi ser på en bedrift som får en profitt p dersom den hadde måttet betale for alle kvotene, men at gratiskvotene den får kan selges til en pris som gir en inntektsstrøm g . Bedriften kan altså drive videre med profitten $p+g$, eller legge ned, selge kvotene og få en inntektsstrøm g . Bedriften vil følgelig nedlegge om $p+g < g$. Med andre ord, bedriften vil nedlegge om $p < 0$, altså helt uavhengig av hvor mange gratiskvoter den tildeles. Gratiskvoter tildelt betingelsesløst på grunnlag av historiske utslipp gir en like stor inntekt til mottakeren enten driften videreføres eller nedlegges og er således ikke noe virkemiddel mot nedleggelse.

For å gjøre poenget enda klarere kan vi tenke oss at myndighetene i første omgang vil dele ut gratiskvoter for perioden 2008-2012, som er første forpliktelsesperiode i Kyotoprotokollen. La oss anta at tildelingen er fri for betingelser knyttet til videre drift o.l. og at kvoteprisen er 100 kr. pr tonn CO₂. Vi ser på en bedrift som med en slik kvotepris maksimerer sin profitt ved å tilpasse seg med utslipp på 500.000 tonn akkumulert over hele denne femårsperioden. Før kvotekjøp antar vi at overskuddet er 25 millioner tilsammen over disse fem årene. Utgiftene til kvoter er imidlertid 50 millioner, noe som gir et underskudd på 25 millioner totalt gjennom første forpliktelsesperiode. Gevinsten ved å nedlegge ved inngangen til 2008 er altså 25 millioner dersom vi for enkelhets skyld ser bort fra salgsverdi av realkapital.

La oss anta at bedriften får gratiskvoter tilsvarende 375.000 tonn CO₂-ekvivalenter. Disse kan den selge og få en inntekt på 37,5 millioner. Ved å beholde kvotene og heller holde driften oppe gjennom hele perioden får den utgifter til kvotekjøp på 12,5 millioner slik at overskuddet ved fortsatt drift også blir 12,5 millioner. Også i tilfellet med gratiskvoter ser vi altså at gevinsten ved nedlegging er 25 millioner.

Betingelsesløs tildeling av gratiskvoter, enten det er for alltid eller bare for en begrenset periode, har altså ikke noen virkning på antallet nedleggelser. Her vil imidlertid kanskje noen innvende at vi ikke tar hensyn til hva som skjer i 2013. Hva hvis myndighetene samtidig gjør

det klart at de bedriftene som legger ned i perioden 2008-2012 ikke vil få gratiskvoter fra 2013? Svaret er at slike betingelser vil kunne hindre nedleggelser. Med da er det tildelingen i 2013 som betyr noe, en tildeling som er *betinget*. Den betingelsesløse tildelingen for første periode betyr fortsatt ingenting annet enn for inntektsfordelingen.

En enkel løsning kunne det vært å gjøre gratiskvoter ikke-omsettelige. Da vil de representere en inntektsstrøm til bedrifter som fortsetter produksjonen, men vil ikke gi en slik inntektsstrøm til bedrifter som nedlegger eller i betydelig grad reduserer produksjonen. Problemet med å gjøre gratiskvotene ikke-omsettelige er redusert kostnadseffektivitet: I praksis vil noen bedrifter da på marginen ikke ha kostnader forbundet med utslipp. Det er selvsagt ikke kostnadseffektivt.

For at fritt omsettelige gratiskvoter skal hindre nedleggelser, må man utforme tildelingskriterier med krav om fortsatt drift. For eksempel kan man tildele kvotene for perioder på et visst antall år av gangen, under forutsetning av at bedriftene opprettholder produksjonen. Ulike måter å gjøre dette på er drøftet i Golombek et al. (1999) og i Torvanger et al. (1999). Ved slike former for betinget tildeling fungerer gratiskvotene som en gulrot som kan bidra til at viktige hjørnesteinsbedrifter opprettholdes. Hva kan kostnadene og problemene bli med et slikt system?

Å tildele gratiskvoter mot at virksomhet opprettholdes har to typer kostnader. For det første forhindrer slike konkurransevridende gratiskvoter at utslippsreduksjonene skjer på en kostnadseffektiv måte. CO₂-utslipp lar seg foreløpig ikke rense bort innenfor normale økonomiske rammebetingelser. Utslippsreduksjonene vil derfor for en stor del måtte skje gjennom endringer i både produksjons- og forbruksmønstre. Forbrukerne må endre sitt forbruk i en retning som forårsaker mindre utslipp. Samtidig må industrien og energiprodusentene ta i bruk nye produksjonsmetoder og vri sammensetningen av produksjonen slik at den bli mere miljøvennlig. Denne typen strukturelle økonomiske endringer skjer mest effektivt ved å la kvotemarkedet være fritt for konkurransevridende virkemidler. Griper man inn med betinget tildeling av gratiskvoter for å hindre nedlegging av hjørnesteinsbedrifter, skjer utslippsreduksjonene på en dyrere måte samfunnsøkonomisk sett.

Gratiskvotene skal bidra til å opprettholde arbeidsplasser. Man være klar over at prisen på dette kan bli høy. Med en kvotepris på 125 kroner pr. tonn CO₂ vil gratiskvoter til for eksempel sementindustrien representere et subsidium på over 400.000 kroner pr. arbeidsplass om man følger NHOs opplegg til gratistildeling.⁶ I tillegg bør man ta innover seg at slike subsidier skal finansieres med vridende skatter. Om marginalkostnaden av skattefinansierte inntekter ("marginal costs of public funds") forsiktig anslått er på 1,25, kan altså prisen pr. arbeidsplass i sementindustrien bli på 0,5 millioner.

Den andre typen kostnad i forbindelse med gratiskvoter er knyttet til at det offentlige går glipp av inntekter som kunne vært brukt til å redusere skatt på arbeidsinntekter. Slike skatter er sand i samfunnsmaskineriet ved at de oppmuntrer den enkelte av oss til å ha et samfunnsøkonomisk sett uheldig atferdsmønster. Jo lavere disse skattesatsene er, dess mer effektivt fungerer økonomien. Gratiskvoter reduserer offentlige inntekter og dermed

⁶ Tallet bygger på materiale presentert av fagsjef Ronald Fagernes i PIL ved kvoteutvalgets møte 8.9.99. NHO forslår i sin skisse til et norske kvotemarked at prosessindustrien skal få kvoter tilsvarende 95 prosent av deres 1990-utslipp.

mulighetene for å høste effektivitetsgevinster av resirkulering av skatteinntekter (såkalte doble gevinster).

Tildeling av gratiskvoter, betinget av fortsatt produksjon, gir dessuten myndighetene vanskelige problemer med å definere når bedrifter er nedlagt. Null produksjon og ingen ansatte er ikke et anvendbart kriterium på at produksjon er opphørt. Da vil bedriftene kunne videreføre driften med én ansatt og en minimal produksjon og likevel fortsette å motta gratiskvotene. Det er vanskelig å se hvordan man her kan utforme regelverk som ikke blir oppfattet som urettferdig og uforståelig. Hvordan skal man hindre slik utnyttelse av regelverket? Ved å trekke tilbake gratiskvoter ved produksjon på mindre enn 36,9% av 1990-nivå?

Når det gjelder disse problemene har ingen kommet opp med noen gode svar så langt. Heller ikke NHOs forslag til kvotesystem gir noe hjelp til kvoteutvalget i å løse denne typen problemer. NHO sier bare noe uklart om at bedrifter beholder sin gratistildeling av kvoter ”.. i et avgrenset antall år fra det tidspunkt nedleggelse eller nedbygging skjer.” Hva som blir utvalgets anbefalinger på dette punktet blir spennende å se.

Et system med gratiskvoter vil fremstå som urettferdig. For å unngå at gratiskvotene gir altfor uheldige incentiv- og presedenseffekter, må man tildele på grunnlag av historiske utslipp. Er det rettferdig overfor nyetablerte bedrifter?

5 Gratiskvoter og EØS-avtalen

Det er særlig artikkel 61 i EØS-avtalen som kan gjøre visse former for gratiskvoter ulovlig. I artikkel 61 heter det:

”Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.”

Artikkel 61 sier altså at enhver form for statsstøtte, som er konkurransevridende ved at den påvirker samhandelen mellom landene, er ulovlig. Og det er liten tvil om at vederlagsfri overføring av omsettelige verdipapirer til industrieiere blir å betrakte som statsstøtte.

Men det fremgår klart av artikkel 61 at statsstøtten bare er ulovlig dersom den vrir konkurransen på en måte som gjør at samhandelen med andre EØS-land påvirkes. Etter min mening er det derfor viktig at ikke alle former for gratiskvoter vil påvirke samhandelen. Jeg pekte over på at ubetinget tildeling av gratiskvoter ikke vil endre industrieiernes adferd og dette betyr at heller ikke norsk industris eksport av varer eller import av innsatsvarer endres som følge av ubetinget tildeling av gratiskvoter. Ubetinget tildeling av gratiskvoter bør derfor være fullt forenlig med artikkel 61.

Problemene kan oppstå i forbindelse med betinget tildeling av gratiskvoter. Tildeling av gratiskvoter betinget av at produksjon eller sysselsetting holdes over et nærmere spesifisert nivå er statsstøtte som *”vrir, eller truer med å vri konkurransen”*. Fordi det kan vise seg vanskelig å utforme fornuftige regelverk for når bedrifter skal være å betrakte som nedlagt, kan det dessuten bli aktuelt å tildele gratiskvoter i antall som er proposjonale med produksjonsutviklingen i de forskjellige bedrifter. I så fall vil gratiskvotene fungere som rene produksjonssubsidier og vil enda tydeligere fremstå som konkurransevridende statsstøtte.

Konklusjonen er altså at bruk av gratiskvoter som virkemiddel for å sikre opprettholdelse av norske industribedrifter kan vise seg å bli stoppet av EØS-avtalen. Artikkel 61 har imidlertid en rekke unntaksbestemmelser som er temmelig uklare. Følgende former for støtte kan være forenlig med EØS-avtalen:

- a) støtte som har til formål å fremme den økonomiske utvikling i områder der levestandarden er unormalt lav, eller der det er alvorlig underbeskjeftigelse,*
- b) støtte som har til formål å sikre at et viktig prosjekt av felles europeisk betydning kan realiseres, eller å bøte på en alvorlig forstyrrelse av økonomien i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat,*
- c) støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser,*
- d) andre former for støtte angitt av EØS-komiteén i samsvar med del VII.*

Hvorvidt norske gratiskvoter kan komme inn under ett eller flere av disse unntaksreglene er ett av de spørsmålene som Hans Chr. Bugge og Lisa Maria Løvold Ihle ved Institutt for

offentlig rett ved Universitetet i Oslo utreder for kvoteutvalget. Deres konklusjoner, som kanskje er kjent når dette notatet blir lest, vil trolig bli imøtesett med stor interesse.

6 Vil gratistildeling bli sett på som rettferdig nok?

I kvoteutvalgets mandat legges det opp til at gratistildeling skal skje på grunnlag av bedriftenes 1990-utslipp. Bakgrunnen for dette årstallet er trolig at klimaproblemet i liten grad var kommet på bedriftenes bord i 1990 og at ingen derfor hadde rukket å gjennomføre vesentlige utslippsreducerende tiltak på dette tidspunkt. Velger man et senere år vil man derimot straffe bedrifter som har gjennomført tiltak.

Fra 1990 til 2008 er det 18 år. Norsk industri vil i løpet av disse årene gjennomgå store omstruktureringer. Bedrifter vil ha falt fra og nye vil ha kommet til. Noen vil ha innskrenket, andre vil ha ekspandert. Tildeling av gratiskvoter på grunnlag av 1990-utslipp vil derfor trolig fremstå som temmelig urettferdig. Hvordan skal for eksempel nyetablerte bedrifter få en rettferdig behandling innenfor et slikt system?

I sitt innspill til kvoteutvalget sier NHO at også nyetablerte bedrifter må gis en rimelig tildeling av gratiskvoter. Men NHO sier ingenting om hvordan et slikt system skal utformes helt konkret. Ethvert forsøk på å lage regelverk for dette vil være en invitasjon til samfunnsøkonomisk ulønnsom adferd. Igjen ser vi altså at NHO spiller inn en svært vanskelig ball uten å kunne gi noen forslag til hvordan man skal håndtere ballen.

7 Oppsummering

Tabell 1 kan tjene som ramme for en oppsummering av denne artikkelen. Tabellen skiller mellom konkurransenøytrale (ubetinget tildeling av) og konkurransevridende (betinget tildeling av) gratiskvoter. Betingelsesløs tildeling på grunnlag av historiske utslipp, f.eks. 1990-nivå er en konkurransenøytral tildeling. Tildeling på grunnlag av historiske utslipp, men betinget av at produksjon opprettholdes, holdes over et bestemt nivå e.l. er en konkurransevridende form for gratiskvoter.

Vi har slått fast at ubetinget tildeling ikke hindrer nedleggelser, da de tildelte kvotene vil kunne selges ved nedleggelser. Riktignok vil slike gratiskvoter snu underskudd til overskudd, men fordi eiernes krav til avkastning vil endres tilsvarende ved tildeling av gratiskvoter, vil de ikke hindre nedleggelser.

Betinget tildeling vil derimot kunne hindre nedleggelser. Man kan for eksempel legge på betingelser i retning av at gratiskvoter tildeles så lenge produksjonen er over et gitt nivå. Det vil gjøre det mer attraktivt for eierne å la drift opprettholdes.

Uubetinget tildeling av gratiskvoter er kostnadseffektivt i den forstand at det ikke hindrer at man oppnår den kostnadseffektive allokeringen av utslippsreducerende tiltak. I tabell 1 er det likevel påført et ”men” fordi gratistildeling gir offentlig sektor reduserte inntekter i forhold til salg av kvotene. Dette må dekkes inn ved å øke vridende skatter som gir mindre kostnadseffektiv bruk av ressurser ellers i økonomien.

Tabell 1. Egenskaper ved ulike former for gratiskvoter.

	Kan hindre nedleggelser?	Kostnads-effektivt?	Problemer med å lage et operasjonelt system?	Rammes av art. 61 (EØS)?
Konkurransenøytrale (Uubetinget)	Nei	Ja, men...	Små	Nei
Konkurranssevridende (Betinget)	Ja	Nei	Kan være store	Ja, men redde av unntaksregler?

Betinget tildeling av gratiskvoter er ikke kostnadseffektivt. Det vil gi en allokering av utslippsreducerende tiltak som ikke er kostnadseffektiv. Det vil for eksempel kunne føre til at bedrifter som er blitt samfunnsøkonomisk ulønnsomme holdes kunstig i live.

Når det gjelder de praktiske mulighetene for å lage et operasjonelt system er ubetinget tildeling greit. Betinget tildeling knyttet til opprettholdelse av produksjon kan imidlertid være vanskeligere å operasjonalisere. Her kommer man inn på problemer med å definere nedleggelse ettersom null produksjon ikke er et brukbart nedleggelseskriterium.

Ubetinget tildeling av gratiskvoter skal ikke påvirke bedriftenes adferd og dermed skal de heller ikke påvirke konkurransen eller samhandelen mellom Norge og andre EØS-land. Slike gratiskvoter er derfor trolig forenlige med artikkel 61 i EØS-avtalen. Betinget tildeling har derimot som hensikt nettopp å påvirke konkurransen mellom produsenter i Norge og i andre land og vil derfor kunne rammes av EØS-avtalens forbud mot konkurransevridende statsstøtte.

8 Referanser

- Golombek, R., M. Hoel, S. Kverndokk og O. Wolfgang (1999): "Egenskaper for tildelingsformer for nasjonale klimagasskvoter", Frischsenteret.
- Godal, O. (1998): Metallindustrien i Norge: Økonomi, sysselsetting og utslipp av klimagasser. CICERO Policy Note 1998:2.
- Holtmark, B. (1999a): "Fra kvotebørsen til petroleumsmarkedene", *Sosialøkonomen* nr. 1 1999.
- Holtmark, B. (1999b): "Kostnadseffektiv klimapolitikk med doble gevinster", *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 113 1, 49-70.
- Holtmark, B. og A. Torvanger (1999): "Kyotoprotokollen som rammeverk for et norsk system for omsettelige kvoter", CICERO Report 1999:6.
- NHO (1999): Nasjonalt kvotesystem for klimagasser. Brev til utvalget som skal utrede et nasjonalt kvotesystem for klimagasser datert 19.8.99.

This is CICERO

CICERO was established by the Norwegian government in April 1990 as a non-profit organization associated with the University of Oslo.

The research concentrates on:

- International negotiations on climate agreements. The themes of the negotiations are distribution of costs and benefits, information and institutions.
- Global climate and regional environment effects in developing and industrialized countries. Integrated assessments include sustainable energy use and production, and optimal environmental and resource management.
- Indirect effects of emissions and feedback mechanisms in the climate system as a result of chemical processes in the atmosphere.

Contact details:

CICERO
P.O. Box. 1129 Blindern
N-0317 OSLO
NORWAY

Telephone: +47 22 85 87 50
Fax: +47 22 85 87 51
Web: www.cicero.uio.no
E-mail: admin@cicero.uio.no

